

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)  
22 de Abril de 1999 <sup>\*</sup>

No processo C-28/94,

**Reino dos Países Baixos**, representado por J. W. de Zwaan e J. S. van den Oosterkamp, consultores jurídicos adjuntos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

recorrente,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por T. van Rijn, consultor jurídico, e M. van der Woude, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

<sup>\*</sup> Língua do processo: neerlandês.

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, G. Hirsch, G. F. Mancini (relator), H. Ragnemalm e R. Schintgen, juízes,

advogado-geral: S. Alber,  
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as partes em alegações na audiência de 17 de Junho de 1998, na qual o Reino dos Países Baixos foi representado por M. A. Fierstra, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e a Comissão por T. van Rijn, assistido por M. van der Woude, advogado no foro de Bruxelas,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de

Setembro de 1998,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de Janeiro de 1994, o Reino dos Países Baixos pede, nos termos do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE, a anulação parcial da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13, a seguir «decisão recorrida»), na medida em que esta procedeu a uma correcção forfetária no montante de 82 656 019 HFL relativa a despesas feitas com a compra de manteiga admitida à intervenção nos Países Baixos desde 28 de Fevereiro de 1985.

### A regulamentação comunitária

*A regulamentação comunitária relativa à compra de manteiga pelos organismos de intervenção*

Regulamento n.º 985/68

- 2 O artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 985/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais que regem as medidas de intervenção no mercado da manteiga e da nata (JO L 169, p. 1; EE 03 F2 p. 190), enuncia as condições a que a composição da manteiga deve obedecer para poder ser comprada pelos organismos de intervenção.

- 3 O artigo 1.º, n.º 3, alínea a), aa), do Regulamento n.º 985/68, inserido pelo Regulamento (CEE) n.º 2714/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 291, p. 15; EE 03 F6 p. 156), prevê que a manteiga comprada pelos organismos de intervenção deve ter um teor mínimo em peso de matérias gordas butirosas de 82%, um teor máximo em peso de 16% de água e ser fabricada a partir de natas ácidas. O artigo 1.º, n.º 3, alínea a), bb), do mesmo regulamento prevê que a manteiga fabricada a partir de natas frescas é susceptível de intervenção desde que tenha um mínimo em peso butiroso de 80%, um máximo em peso de 16% de água e um máximo em peso de 2% de sal.

#### Regulamento n.º 685/69

- 4 De acordo com o artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 685/69 da Comissão, de 14 de Abril de 1969, relativo às modalidades de aplicação das intervenções no mercado da manteiga e da nata de leite (JO L 90, p. 12; EE 03 F3 p. 83), os organismos de intervenção só compram a manteiga que lhes é proposta se tiver sido efectuado um controlo de qualidade com base numa amostra recolhida e se a manteiga preencher as exigências de conservação, referidas no artigo 3.º, de idade, referidas no artigo 4.º e de quantidade e de embalagem, referidas no artigo 5.º
- 5 Em particular, o artigo 3.º, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 685/69 prevê que a manteiga deve ser fabricada a partir de nata ácida pasteurizada nas fábricas de lacticínios que disponham de instalações técnicas adequadas e em condições que permitam o fabrico de manteiga de boa conservação.

#### Regulamento n.º 1897/87

- 6 Em virtude da alteração introduzida pelo artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 1897/87 do Conselho, de 2 de Julho de 1987, que altera e derroga o Regula-

mento n.º 985/68 (JO L 182, p. 35), o artigo 1.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 985/68 prevê que a manteiga comprada pelos organismos de intervenção possa igualmente ser fabricada a partir de natas frescas, desde que tenha um mínimo em peso butiroso de 82% e um máximo em peso de 16% de água. Daqui resulta que o teor máximo em sal de 2% para a manteiga fabricada a partir de natas frescas, imposto pelo Regulamento n.º 2714/72, deixou de ser exigido.

#### Regulamento n.º 2687/87

- 7 De acordo com o artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2687/87 da Comissão, de 4 de Setembro de 1987, que altera o Regulamento (CEE) n.º 685/69 (JO L 254, p. 14), a condição enunciada no artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 685/69, que exige que a manteiga seja fabricada a partir de nata ácida pasteurizada, foi suprimida e substituída pela menção «nata pasteurizada».

#### *A regulamentação comunitária relativa ao FEOGA*

#### Regulamento n.º 729/70

- 8 Por força dos artigos 1.º, n.º 2, alínea b), e 3.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), a Secção Garantia do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA») financia as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

- 9 O artigo 8.º, n.º 1, do referido regulamento impõe aos Estados-Membros que se assegurem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, evitem e persigam judicialmente as irregularidades e recuperem as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências. De acordo com o n.º 2 da mesma disposição, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências imputáveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros não são suportadas pela Comunidade.
- 10 O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70 dispõe que os Estados-Membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do FEOGA e tomarão as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais.

#### Regulamento n.º 283/72

- 11 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 283/72 do Conselho, de 7 de Fevereiro de 1972, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio (JO L 36, p. 1; EE 03 F5 p. 161):

«Os Estados-Membros comunicarão à Comissão no prazo de três meses a contar da entrada em vigor do presente regulamento:

- as disposições legislativas, regulamentares e administrativas em relação à aplicação das medidas prescritas pelo n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70,

— a relação dos serviços e organismos encarregados da aplicação dessas medidas, assim como as disposições essenciais sobre as funções e funcionamento desses serviços e organismos e procedimentos, que lhes incumbe aplicar.»

- 12 O artigo 3.º, primeiro parágrafo, do referido regulamento prevê que, no decorrer do mês que segue o final de cada trimestre, os Estados-Membros enviarão à Comissão um relatório sobre os casos de irregularidades objecto de um primeiro acto de verificação administrativa ou judiciária.
- 13 De acordo com o artigo 4.º do mesmo regulamento, cada Estado-Membro comunicará sem demora aos outros Estados-Membros interessados, assim como à Comissão, as irregularidades de que se receiem efeitos muito rápidos fora do seu território, assim como as que revelem o emprego de uma nova prática fraudulenta.
- 14 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 283/72, os Estados-Membros informarão a Comissão sobre os procedimentos judiciais ou administrativos encetados com vista à recuperação das importâncias pagas indevidamente e fornecer-lhe-ão todas as informações úteis sobre o assunto.

## O litígio

- 15 No final dos anos 70, a fundação Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek desenvolveu um novo método de fabrico de manteiga, designado por «NIZO». Segundo o Governo neerlandês, este método foi desenvolvido tendo em vista, principalmente, um melhor controlo técnico do fabrico da manteiga, a prevenção de anomalias organolépticas e a melhoria das propriedades de conservação da manteiga.

- 16 Neste método, a manteiga é fabricada a partir de nata fresca. O leiteiro obtido no decurso do fabrico é doce, ocorrendo a acidificação numa fase posterior, quando da formação dos grãos de manteiga.
- 17 Resulta das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça que, nos Países Baixos, o controlo da intervenção se encontra repartido por três organismos.
- 18 O Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (a seguir «VIB») é o organismo competente para a intervenção, na acepção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146). Este serviço informa os fabricantes de manteiga sobre o preço e as condições em que a mesma pode ser proposta à intervenção, sendo responsável pela compra e armazenagem da manteiga e pelos respectivos controlos, que consistem, nomeadamente, em verificar se as embalagens de manteiga têm as menções especialmente prescritas para a intervenção.
- 19 O Centraal Orgaan Zuivelcontrole (a seguir «COZ»), que é um organismo de direito privado, controla por conta do VIB o cumprimento, pelos fabricantes, das normas comunitárias relativas à composição e qualidade de manteiga proposta à intervenção. Este organismo efectua os controlos exigidos para a intervenção, incluindo controlos *in loco*, colhendo amostras directamente no fabricante de manteiga e procedendo à sua análise.
- 20 Por último, o Algemeene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (a seguir «AID») é o serviço ministerial competente, em geral, para os controlos da intervenção. Compete ao AID verificar se o COZ executa conscienciosamente a sua missão de controlo, nomeadamente quanto aos métodos de produção utilizados nas empresas, bem como controlar as autorizações das empresas que produzem manteiga de intervenção nos termos da regulamentação comunitária.

- 21 P. Dankert, presidente da comissão do orçamento do Parlamento Europeu, afirmou, num relatório apresentado no mês de Abril de 1989, que a totalidade da manteiga apresentada aos organismos de intervenção nos Países Baixos, entre 1982 e 1987, não satisfazia as condições exigidas para a intervenção, uma vez que essa manteiga havia sido fabricada segundo o processo NIZO.
- 22 Numa investigação feita pela Comissão no mês de Novembro de 1989, nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 729/70, apurou-se que a quase totalidade das quantidades de manteiga apresentadas para intervenção ou colocadas em regime de armazenagem privada durante este período não satisfazia as condições exigidas pela regulamentação comunitária. Do relatório de síntese de 1 de Outubro de 1993 resulta igualmente que a análise dos documentos na posse dos serviços da Comissão demonstra que a manteiga comprada à intervenção durante esse período fora fabricada tanto de acordo com o processo NIZO, como segundo os métodos chamados «por metade», e que as autoridades neerlandesas, apesar de terem conhecimento destes factos, não fizeram qualquer pedido de reembolso às empresas em causa nem informaram a Comissão, como lhes incumbia por força do Regulamento n.º 283/72.
- 23 Consequentemente, a Comissão concluiu que as autoridades neerlandesas faltaram gravemente às suas obrigações de controlo decorrentes do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70. Nestas condições, a Comissão corrigiu, na decisão recorrida, o total apresentado pelo Reino dos Países Baixos no montante de 82 656 019 HFL.
- 24 De acordo com o relatório de síntese, a gravidade dos incumprimentos verificados e a duração das irregularidades cometidas levaram a Comissão a efectuar uma correcção forfetária de 10% das despesas declaradas ao FEOGA ao abrigo do exercício financeiro de 1987 e relativas às quantidades de manteiga admitidas em intervenção pública nos Países Baixos entre 28 de Fevereiro de 1985 e 1 de Julho de 1987, data em que a manteiga fabricada segundo o processo NIZO foi autorizada a ser intervencionada.

- 25 O Governo neerlandês invoca três fundamentos contra a decisão recorrida.

### Quanto ao primeiro fundamento

- 26 Com o primeiro fundamento, o Governo neerlandês alega que a decisão recorrida viola o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70, bem como os artigos 3.º e 5.º do Regulamento n.º 283/72.

### *Quanto à violação do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70*

### Quanto ao ónus da prova

- 27 Antes de mais, quanto à violação do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70, o Governo neerlandês alega que, ao submeter-se a todas as exigências em matéria de controlos a efectuar a fim de garantir o cumprimento das disposições dos Regulamentos n.ºs 985/68 e 685/69, fez tudo o que razoavelmente se pode exigir a um Estado-Membro. A este respeito, salienta que cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70 e que a acusação de não ter respeitado as suas obrigações, que lhe é feita pela Comissão, é destituída de fundamento.
- 28 O Governo neerlandês alega que informou a Comissão, desde a data da introdução do processo NIZO, de que a aplicação da regulamentação comunitária não permitia

determinar o método de fabrico da manteiga utilizado pelo produtor. Na verdade, a colheita de amostras no produto acabado exigida pelo artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 685/69 e os outros controlos prescritos pela regulamentação comunitária para a compra à intervenção não eram susceptíveis de garantir que a manteiga não fora fabricada segundo o processo NIZO a partir de nata fresca. Não obstante os pedidos reiterados do Reino dos Países Baixos, convidando a Comissão a adaptar a regulamentação comunitária atendendo a este novo modo de produção, a Comissão só tomou as medidas necessárias para o efeito em 1987.

- 29 No que toca aos controlos efectuados pelo VIB, o COZ e o AID, descritos nos n.ºs 18 a 20 do presente acórdão, o Governo neerlandês alega, em seguida, que, ao tomar, desde o início dos anos 80, medidas complementares de respeito rigoroso da regulamentação comunitária, instituiu um sistema apropriado de controlo das condições de intervenção. Salienta, em particular, que os controlos de qualidade efectuados pelo COZ não se limitavam às amostras de manteiga, abrangendo igualmente os produtos em curso de produção, de modo a garantir que apenas a manteiga fabricada a partir dos processos admitidos era embalada nas caixas com a marca «I», para intervenção. O controlo dos processos utilizados consistia na prova da nata e do leiteiro em escoamento.
- 30 Além do mais, a utilização do processo NIZO foi formalmente proibida em 1986 em todas as fases de fabrico da manteiga proposta à intervenção. De acordo com o Governo neerlandês, a proposta pré-contratual que o VIB fazia aos fabricantes especificava obrigatória e explicitamente que as fábricas de lacticínios seriam controladas regularmente de modo a garantir que a manteiga fabricada de acordo com o processo NIZO não seria proposta à intervenção.
- 31 O controlo efectuado pelas autoridades neerlandesas foi particularmente intensivo no fim do ano de 1986 e em 1987. O AID controlou, junto de todos os fabricantes neerlandeses de manteiga, os processos de fabrico utilizados, de modo a determinar se os referidos fabricantes dispunham de instalações técnicas adequadas e se estas estavam a ser correctamente geridas. Em 1987, o VIB não admitiu 11 636 toneladas de manteiga à intervenção, fundando-se nas verificações do AID. Por outro lado,

as autoridades neerlandesas teriam transmitido à Comissão todos os relatórios dos controlos efectuados pelo AID em 1987 junto de todos os fabricantes de manteiga para intervenção.

- 32 De acordo com o Governo neerlandês, a Comissão seria incapaz de demonstrar que houve manteiga fabricada de acordo com o processo NIZO admitida à intervenção antes de 1987 e, quanto à questão de saber se houve manteiga NIZO admitida à intervenção no decurso do exercício financeiro de 1987, ter-se-ia limitado a fazer afirmações de carácter geral.
- 33 Face a estas considerações, o Governo neerlandês sustenta que a Comissão não fez prova da negligência das autoridades neerlandesas e não podia, de modo razoável, concluir que as mesmas jamais teriam introduzido um sistema de análise da nata no âmbito do controlo das condições de intervenção. Daqui conclui que é desprovida de qualquer fundamento a aplicação que a Comissão fez do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70.
- 34 Em contrapartida, a Comissão considera que a questão essencial no caso em apreço consiste em saber se dispunha de provas suficientes para poder concluir no sentido do incumprimento da obrigação de controlo pelo Reino dos Países Baixos, que lhe justificasse efectuar um abatimento. Se existisse uma dúvida séria e razoável relativamente à suficiência do sistema nacional de controlo, caberia então ao Estado-Membro demonstrar que estavam reunidas as condições para obter o financiamento recusado pela Comissão.
- 35 Na opinião da Comissão, quando o processo de fabrico NIZO foi introduzido e as autoridades neerlandesas verificaram os problemas que daí surgiam quanto às exigências comunitárias relativas à composição da manteiga de intervenção, deviam ter tomado todas as medidas necessárias para evitar que a manteiga fabricada de acordo com o processo NIZO fosse proposta à intervenção. A Comissão alega, nomeada-

mente, que, em 1982, foram descobertos dois casos de fraude, e que, nessa altura, não fora tomada qualquer medida para evitar novas irregularidades.

- 36 Para demonstrar a insuficiência dos controlos efectuados, a Comissão alega nomeadamente que, embora o próprio COZ tenha denunciado a insuficiência dos seus próprios controlos, nenhuma das suas propostas de aperfeiçoamento foi aceite. Por outro lado, mesmo se o COZ tivesse recebido a ordem de proceder à prova da nata e do leitelho, esta prova só teria constituído um controlo válido se tivesse sido efectuada regularmente e sem aviso. A insuficiência do controlo pelo COZ ter-se-ia revelado claramente em 1987 na altura em que o AID recusou lotes de manteiga para intervenção não obstante terem sido admitidos pelo COZ. Além disso, a Comissão alega que a primeira investigação do AID só teve lugar em 1987 e que se limitou à manteiga proposta aos organismos de intervenção, com exclusão da manteiga já adquirida por estes organismos. Nem o COZ nem o AID aplicaram os métodos de controlo técnicos e/ou contabilísticos que teriam podido demonstrar o emprego de nata fresca no fabrico de manteiga.
- 37 De acordo com a Comissão, a investigação do AID permitiu estabelecer que 10 fábricas de lacticínios, de entre as 25 que existem nos Países Baixos, tinham oferecido ao VIB 23 334 toneladas de manteiga fabricada de acordo com um processo não conforme à regulamentação comunitária em vigor, manteiga essa que, todavia, havia sido admitida pelo COZ. Esta quantidade representaria 40% da manteiga admitida à intervenção em 1987. Por último, a Comissão afirma, ainda, que o pessoal dirigente de várias fábricas de lacticínios declarou não ter tido conhecimento da proibição de utilização do processo NIZO no fabrico de manteiga de intervenção.
- 38 Antes de mais, é necessário sublinhar que o processo de apuramento das contas se destina a garantir que as dotações postas à disposição dos Estados-Membros foram utilizadas no respeito das normas comunitárias em vigor no âmbito da organização comum dos mercados.

- 39 O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento 729/70, que constitui, neste domínio, uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.º do Tratado CE, define, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os princípios segundo os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a execução das decisões comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA, bem como o combate à fraude e às irregularidades relacionadas com estas operações. Impõe aos Estados-Membros a obrigação de tomarem as medidas necessárias para se certificarem da veracidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA (v. acórdãos de 2 de Junho de 1994, *Exportslachterijen van Oordegem*, C-2/93, Colect. p. I-2283, n.ºs 17 e 18, e de 19 de Novembro de 1998, *França/Comissão*, C-235/97, Colect., p. I-7555, n.º 45).
- 40 Além disso, é jurisprudência constante que, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas devido ao facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária, da responsabilidade de um Estado-Membro, ela não é obrigada a provar, de modo exaustivo, a insuficiência dos controlos efectuados pelos Estados-Membros, mas a apresentar elementos de prova comprovando a existência de uma dúvida séria e razoável quanto aos controlos efectuados pelas autoridades nacionais (v., neste sentido, acórdão de 21 de Janeiro de 1999, *Alemanha/Comissão*, C-54/95, Colect., p. I-35, n.º 35).
- 41 Esta facilitação da exigência da prova a fazer pela Comissão explica-se pelo facto de o Estado-Membro estar melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, e de lhe incumbir, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus controlos e, se for necessário, da inexactidão das afirmações da Comissão (v., neste sentido, acórdão *Alemanha/Comissão*, já referido, n.º 35).
- 42 Quanto à insuficiência dos controlos efectuados pelas autoridades neerlandesas, resulta, no caso em apreço, das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça que, em resposta a questões escritas, formuladas na sequência do relatório Dankert, por membros do Parlamento neerlandês, nas quais se perguntava se o AID tinha efectuado controlos entre 1982 e 1986, o ministro neerlandês competente respondeu pela negativa, precisando que o controlo da autorização só era efectuado a pedido

do VIB. Este último só o pedia no caso de novas autorizações ou da adaptação da sua comunicação relativa às condições de intervenção, como em 1982 e 1986.

- 43 Por outro lado, o AID recusou, na sequência de um controlo efectuado em 1987, uma quantidade considerável de manteiga proposta à intervenção, por esta ter sido fabricada segundo o processo NIZO. Tendo em conta que não é certo que o AID tenha efectuado controlos no anos precedentes, estas circunstâncias podem, tal como justamente o salientou o advogado-geral no n.º 45 das suas conclusões, suscitar sérias dúvidas quanto à eficácia do regime de controlo neerlandês antes de 1987.
- 44 Os relatórios de verificação redigidos em 1987 pelo AID e transmitidos pelas autoridades neerlandesas à Comissão só podem reforçar estas dúvidas. Com efeito, deles resulta que os directores e o pessoal das fábricas de lacticínios não tinham sido informados de que a manteiga fabricada segundo o processo NIZO não era admitida à intervenção. A Comissão fez verificações semelhantes na sequência da sua investigação em 1989. O facto de as empresas não terem sido informadas da proibição de venda da manteiga NIZO à intervenção permite duvidar legitimamente da eficácia do regime de controlo.
- 45 Tendo em conta o exposto, há que sublinhar que as verificações da Comissão constituem elementos susceptíveis de criar dúvidas sérias e razoáveis quanto à execução de medidas de vigilância e de controlo apropriadas e eficazes. Há, portanto, que concluir que a Comissão fez a inversão do ónus da prova que lhe incumbia quanto às irregularidades de que acusava o Reino dos Países Baixos.

## Quanto à base de cálculo e ao montante da correcção financeira

- 46 Quanto à base de cálculo da correcção financeira, o Governo neerlandês alega que, tendo em conta o facto de a correcção imposta pela decisão recorrida dizer respeito ao exercício financeiro de 1987, a referida correcção só pode abranger as despesas de manteiga admitida à intervenção entre 1 de Dezembro de 1986 e 1 de Julho de 1987, ou seja, a data em que a manteiga fabricada a partir de nata fresca foi autorizada à intervenção. Ora, a correcção feita pela Comissão corresponde a 10% do total das despesas declaradas ao abrigo do exercício de 1987 para as quantidades de manteiga armazenadas depois de 28 de Fevereiro de 1985. A manteiga legitimamente comprada à intervenção no decurso dos anos precedentes não pode acarretar custos ilegítimos no decurso dos anos seguintes. O total das despesas imputadas ao FEOGA no decurso do ano relevante do exercício financeiro de 1987 ascende a 11 milhões de HFL. O Governo neerlandês conclui, portanto, que este montante é o montante máximo que podia servir de base para uma eventual correcção forfetária.
- 47 Relativamente ao montante da correcção imposta pela decisão recorrida, o Governo neerlandês alega que a própria Comissão admitiu que a percentagem de 10% só é aplicada quando o sistema de controlo, no seu todo, seja de tal modo deficiente que se possa razoavelmente admitir que existe um risco importante de perdas financeiras a grande escala para o FEOGA. A Comissão não demonstrou nem tornou plausível ser esse o caso. Na ausência de qualquer informação relativa quer a actuações concretas das autoridades neerlandesas como a lotes identificados de manteiga fabricada segundo o processo NIZO, que foram ilegalmente admitidos à intervenção, esta percentagem seria arbitrária não assentando em qualquer elemento de facto.
- 48 A Comissão alega que, em casos como o em apreço, em que o controlo se revela totalmente insuficiente, o prejuízo sofrido pelo FEOGA é difícil de apurar. Nestas circunstâncias, a Comissão pode proceder à correcção numa base forfetária, incum-

bindo então ao Estado-Membro em causa demonstrar que esta correcção não corresponde à realidade. Não obstante, a Comissão julga que, aqui, a correcção aplicada foi relativamente moderada tendo em conta os resultados da investigação efectuada pelo AID em 1987. A quantidade irregularmente admitida à intervenção correspondia, em 1987, a 40% da manteiga apresentada nos Países Baixos e o abatimento efectuado só representaria 10% das despesas declaradas, quando a Comissão podia, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ter recusado a totalidade das despesas relativas aos itens em causa.

49 A este propósito, recorde-se, em primeiro lugar, tal como decorre do n.º 39 do presente acórdão, que o objectivo essencial da decisão de apuramento das contas é assegurar que as despesas realizadas pelas autoridades nacionais o foram de acordo com as normas comunitárias (v. igualmente acórdão de 27 de Janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão, 349/85, Colect., p. 169, n.º 19).

50 Ademais, segundo jurisprudência constante, a Comissão só pode imputar ao FEOGA os montantes pagos segundo as regras estabelecidas nos diferentes sectores de produtos agrícolas, deixando a cargo dos Estados-Membros qualquer outro montante pago, nomeadamente os montantes que as autoridades nacionais se consideraram erradamente autorizadas a pagar no âmbito da organização comum de mercado (v., designadamente, acórdão França/Comissão, já referido, n.º 38).

51 Por conseguinte, enquanto as contas não estiverem devidamente apuradas, a Comissão é obrigada, por força do artigo 3.º do Regulamento n.º 729/70, a recusar a tomada a cargo pelo FEOGA das intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas que não tiverem sido concedidas de acordo com as normas comunitárias. Esta obrigação não desaparece só pelo facto de o apuramento das contas ocorrer após a extinção do prazo previsto pelo artigo 5.º do mesmo regulamento (v. neste sentido, no que toca às restituições à exportação, acórdãos Dinamarca/Comissão, já referido, n.º 19, e de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão, C-50/94, Colect., p. I-3331, n.º 6).

- 52 Do exposto, conclui-se que, no caso concreto, a Comissão podia recusar, em virtude de controlos insuficientes, tomar a cargo as despesas referentes à manteiga comprada em intervenção, armazenada depois de 28 de Fevereiro de 1985 e declarada pelo Reino dos Países Baixos ao abrigo do exercício de 1987.
- 53 Acresce que, como justamente o indicou a Comissão, o facto de a correcção se ter limitado ao exercício de 1987 não significa, de todo, que só podia respeitar à manteiga admitida à intervenção em 1987, uma vez que uma parte das despesas declaradas ao abrigo do exercício de 1987 se referiam a compras à intervenção efectuadas nos anos precedentes. Nestas condições, a argumentação do Governo neerlandês a este respeito não merece acolhimento.
- 54 Quanto ao montante da correcção financeira, resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando verifique a ausência de mecanismos de controlo suficientes, a Comissão pode recusar o pagamento da totalidade dos montantes em questão (v., neste sentido, acórdão de 8 de Janeiro de 1992, Itália/Comissão, C-197/90, Colect., p. I-1, n.º 39).
- 55 Nestas circunstâncias, há que concluir que o Governo neerlandês não pode acusar a Comissão de se ter limitado a efectuar uma correcção forfetária de 10%.
- 56 Por outro lado, quando a Comissão, em vez de rejeitar a totalidade das despesas relacionadas com a infracção, procurou estabelecer regras com vista a um tratamento diferenciado dos casos de irregularidades, consoante o grau de insuficiência dos controlos e de risco incorrido pelo FEOGA, o Estado-Membro deve demonstrar que estes critérios são arbitrários e inequitativos (v., neste sentido, acórdão de 1 de Outubro de 1998, Itália/Comissão, C-242/96, Colect., p. I-5863, n.º 75). Dado que o Governo neerlandês não fez tal prova, há que julgar improcedente a sua argumentação a este respeito.

*Quanto à violação dos artigos 3.º e 5.º do Regulamento n.º 283/72*

- 57 No que toca às obrigações decorrentes dos artigos 3.º e 5.º do Regulamento n.º 283/72, o Governo neerlandês alega que tanto o teor como a finalidade do artigo 3.º do Regulamento n.º 283/72 revelam que a obrigação de denunciar as irregularidades respeita às irregularidades cometidas e não às tentativas de fraude.
- 58 De acordo com o Governo neerlandês, um relatório do AID sobre uma alegada tentativa de acto fraudulento não pode ser considerado um primeiro acto de verificação administrativa, na acepção do artigo 3.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 283/72. Esta disposição não impunha ao Reino dos Países Baixos denunciar irregularidades dado que o VIB não comprou manteiga fabricada segundo o processo NIZO.
- 59 A Comissão alega que o respeito das exigências em matéria de informação implica que sejam tidas em conta não apenas as consequências financeiras dos actos fraudulentos, mas também a gravidade das tentativas de fraude e o contexto geral em que se inserem. No caso em apreço, está em causa cerca de 40% da totalidade da manteiga proposta no decurso de um único ano. É perfeitamente possível que manteiga recusada à intervenção num Estado-Membro seja proposta, por uma via paralela, a um organismo de intervenção de outro Estado-Membro. No caso em apreço, o risco de fraude seria ainda maior uma vez que nada distinguia a manteiga fabricada segundo o processo NIZO da fabricada segundo o método tradicional.
- 60 A este propósito, há que sublinhar que, tendo em conta as informações que os Estados-Membros devem comunicar à Comissão e que constam do artigo 3.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 283/72, relativas, nomeadamente, à natureza e importância da despesa, às organizações comuns de mercado afectadas, à duração da irregularidade, às práticas utilizadas para cometer a irregularidade e aos serviços ou organismos nacionais que procederam à verificação da irregularidade, a referida

disposição tem claramente por objectivo evitar, tanto quanto possível, novos casos de fraude e novas irregularidades.

- 61 Este objectivo resulta igualmente do quarto considerando do referido regulamento que enuncia que, para evitar os casos de irregularidade, é conveniente reforçar a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão.
- 62 Ademais, o artigo 4.º do mesmo regulamento prevê que cada Estado-Membro comunicará sem demora aos outros Estados-Membros interessados, assim como à Comissão, as irregularidades de que se recciem efeitos muito rápidos fora do seu território, assim como as que revelem o emprego de nova prática fraudulenta.
- 63 Nestas circunstâncias, as autoridades nacionais competentes devem, a fim de prevenir casos de irregularidade e de reforçar a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão, comunicar a esta última as irregularidades, incluindo as tentativas de fraude, detectadas no seu território. Uma decisão do AID, enquanto órgão de controlo competente nos Países Baixos para a intervenção, na acepção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68, de não admissão de manteiga fabricada segundo o processo NIZO à intervenção ou que demonstre uma alegada tentativa de fraude, constitui um primeiro acto de verificação administrativa, na acepção do artigo 3.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 283/72.
- 64 Assim sendo, a argumentação do Governo neerlandês a este respeito não deve ser acolhida.
- 65 Nestes termos, o primeiro fundamento deve, na sua totalidade, ser julgado improcedente.

## Quanto ao segundo fundamento

- 66 Com o seu segundo fundamento, o Governo neerlandês alega que a decisão recorrida viola certos princípios gerais de direito e, em particular, os princípios da diligência e da segurança jurídica.
- 67 A este respeito, o Governo neerlandês sustenta que a Comissão só lhe comunicou os resultados definitivos do controlo efectuado em 1989, nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 729/70, por carta de 21 de Junho de 1991, ou seja, ano e meio mais tarde. Não teria havido qualquer discussão com as autoridades neerlandesas antes da tomada de posição definitiva da Comissão contida nessa carta.
- 68 Aliás, mesmo depois de todos os relatórios dos controlos efectuados pelo AID em 1987 junto dos fabricantes de manteiga destinada à intervenção terem sido enviados à Comissão, esta reagiu apenas com a afirmação infundada de que o esforço de controlos das autoridades neerlandesas tinha sido inadequado em 1987. O Governo neerlandês indica que explicou as medidas de controlo que foram implementadas em discussões bilaterais com a Comissão em 1991, no decurso de um contacto bilateral em 1993, bem como durante os debates sobre o relatório de síntese no âmbito do Comité do FEOGA nesse mesmo ano, mas que a Comissão não tomou em consideração essas explicações na redacção do referido relatório.
- 69 Tendo em conta a negligência da Comissão na aplicação do artigo 9.º do Regulamento n.º 729/70, a decisão pela qual a Comissão impõe uma correcção financeira ao Reino dos Países Baixos por força do artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento viola, na opinião do Governo neerlandês, o princípio da diligência.

- 70 O Governo neerlandês verifica ainda que, no âmbito do apuramento das contas do exercício de 1986, a Comissão tinha, em 1987, procedido a uma investigação às compras de manteiga destinada à armazenagem pública. Mais precisamente, nos meses de Julho e de Setembro de 1987, os serviços do FEOGA tinham efectuado uma análise do sistema de armazenagem pública de manteiga nos Países Baixos. Nesta ocasião, as condições em que a manteiga era comprada à intervenção e o respeito das normas comunitárias sobre a matéria foram objecto de uma investigação detalhada. Nem esta investigação nem o relatório de síntese da Comissão, de 15 de Junho de 1988, relativo ao exercício financeiro de 1986 afirmavam que o sistema de controlo neerlandês não obedecia à regra que impõe que a manteiga admitida à intervenção seja fabricada a partir de nata ácida. Nestas condições, as autoridades neerlandesas podiam legitimamente pensar que tinham introduzido um sistema de controlo adequado desde antes de 1987 e que a Comissão era da mesma opinião. Assim, ao concluir, na sequência do apuramento das contas do exercício de 1987, pela ausência de controlo efectivo, a Comissão violou o princípio da segurança jurídica.
- 71 A Comissão responde que este argumento é destituído de fundamento, tanto de facto como de direito. Contesta que, mesmo se, na altura da investigação que efectuou em 1989, trocou abundante correspondência com as autoridades neerlandesas, lhes tenha feito, durante essas discussões, promessas relativamente às consequências definitivas que viria a retirar das insuficiências do sistema de controlo neerlandês. Ao aplicar uma redução de 10% em virtude da deficiência deste sistema, a Comissão agiu nos termos que tinha anunciado na sua comunicação ao Comité FEOGA.
- 72 Por outro lado, a Comissão não compreende de que modo as autoridades neerlandesas podiam retirar do resultado da auditoria aos sistemas de controlo, realizada em 1987, qualquer confiança legítima relativamente ao resultado da investigação de 1989, uma vez que estas duas investigações são totalmente diferentes.
- 73 A este propósito, convém recordar, tal como decorre dos n.ºs 38 e 49 do presente acórdão, que o objectivo essencial da decisão de apuramento das contas é verificar se as despesas realizadas pelas autoridades nacionais o foram de acordo com as normas comunitárias.

74 Enquanto as contas não estiverem devidamente apuradas, a Comissão é obrigada, por força do artigo 3.º do Regulamento n.º 729/70, a recusar a tomada a cargo pelo FEOGA de despesas que não tiverem sido feitas de acordo com as normas comunitárias.

75 Ora, embora caiba à Comissão apresentar provas da existência de uma dúvida séria e razoável que ela tenha relativamente à ausência ou falhas dos controlos efectuados pelo Estado-Membro em causa, incumbe a este último demonstrar, se necessário, que a Comissão cometeu um erro quanto às consequências financeiras a retirar desse facto (v. acórdão França/Comissão, já referido, n.º 39). Resulta da apreciação do primeiro fundamento que, no caso concreto, a Comissão inverteu o ónus da prova que lhe cabia quanto às irregularidades de que acusava o Reino dos Países Baixos. Este último, em contrapartida, não demonstrou a inexactidão das dúvidas da Comissão quanto ao seu sistema de controlo, nem das consequências financeiras que a Comissão retirou das referidas dúvidas.

76 Como o advogado-geral salientou no n.º 84 das suas conclusões, nada impede a Comissão, após ter detectado incumprimentos no âmbito de um controlo específico, de daí retirar as consequências financeiras, e o Governo neerlandês não pode eximir-se à sua responsabilidade invocando o facto de a Comissão não ter apurado qualquer irregularidade na sequência de um controlo precedente.

77 Pelo exposto, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

*Quanto ao terceiro fundamento*

- 78 Com o seu terceiro fundamento, o Governo neerlandês alega que a decisão recorrida viola o artigo 190.º do Tratado CE por insuficiente fundamentação ou, pelo menos, por violação de formalidades essenciais.
- 79 De acordo com este governo, para fundamentar a decisão recorrida, a Comissão baseou-se, em suma, unicamente em afirmações e teses de carácter geral que não são corroboradas pela menor prova de que o sistema de controlo neerlandês podia suscitar dúvidas sérias e razoáveis. A Comissão não teria apresentado qualquer fundamento que lhe permitisse afirmar que os documentos produzidos pelo Reino dos Países Baixos contêm a prova de uma fraude cometida. Todos os resultados dos controlos efectuados pelo AID em 1987 junto dos produtores que tinham proposto manteiga à intervenção foram comunicados à Comissão e os referidos resultados não permitiam, seja de que modo fosse, afirmar-se que tinha sido cometida uma fraude.
- 80 A Comissão sublinha que as autoridades neerlandesas estiveram estreitamente associadas ao processo de elaboração da decisão recorrida, tendo sido realizada uma investigação especial nos Países Baixos, seguida de uma volumosa correspondência e de numerosos contactos bilaterais. Tendo em conta estas considerações, a Comissão pensa que as autoridades neerlandesas estavam perfeitamente em situação de compreender e compreenderam perfeitamente a acusação que lhes era feita.
- 81 A este respeito, saliente-se que, segundo jurisprudência constante, o alcance do dever de fundamentar, consagrado pelo artigo 190.º do Tratado CEE, depende da natureza do acto em causa e do contexto em que foi adoptado (v. acórdão de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão, C-54/91, Colect., p. I-3399, n.º 10).

- 82 No contexto especial da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, a fundamentação de uma decisão deve considerar-se suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente ligado ao processo de elaboração desta decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA a soma controvertida (v., nomeadamente, acórdão de 1 de Outubro de 1998, Países Baixos/Comissão, C-27/84, Colect., p. I-5581, n.º 36).
- 83 No caso em apreço, e sem prejuízo das explicações no relatório de síntese, é indiscutível que o Governo neerlandês esteve associado ao processo de elaboração da decisão recorrida e conhecia as razões pelas quais a Comissão considerou não dever imputar ao FEOGA a soma controvertida. Com efeito, o próprio Governo neerlandês admite a abundante correspondência trocada com a Comissão entre 1989 e 1993.
- 84 Nestas condições, verifica-se que as autoridades neerlandesas estiveram associadas de modo suficiente ao processo prévio à adopção da decisão recorrida, pelo que a fundamentação da referida decisão deve ser considerada suficiente.
- 85 Não podendo igualmente o terceiro fundamento ser acolhido, deve ser negado provimento ao recurso no seu todo.

### Quanto às despesas

- 86 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.
- 2) O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.

Kapteyn

Hirsch

Mancini

Ragnemalm

Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Abril de 1999.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

P. J. G. Kapteyn